



Rama Judicial
Consejo Superior de la Judicatura
República de Colombia

Radicado: 110013105 040-2025-10065-00
Clase: Tutela Primera Instancia
Accionantes: Ana Silvia Martín Jiménez, María Eugenia Gómez Triviño y Bertha Lucía Castro Grajales.
Accionados: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF y Ministerio del Trabajo.
Decisión: Niega por improcedente – Subsidiariedad

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL
JUZGADO CUARENTA LABORAL DEL CIRCUITO
Bogotá D.C, treinta (30) de abril de dos mil veinticinco (2025)

I-. OBJETO DE DECISIÓN

Procede el juzgado a tomar decisión en relación con el problema jurídico planteado por la presunta vulneración de los derechos fundamentales al mínimo vital, vida digna, igualdad, debido proceso y salud en conexidad con la vida.

II-. ANTECEDENTES

1.- De la tutela

Las accionante fundamentan la acción de tutela en los siguientes hechos:

- En calidad de ex madres comunitarias de los diferentes programas como Hobis, Fami del ICBF, en diferentes asociaciones a las cuales el ICBF, inicialmente, les dio la Personería Jurídica, prestaron sus casas al gobierno y al ICBF para cuidar los niños de la comunidad, ya que esta Entidad no cuenta con la Infraestructura para cumplir con su objeto social, ellos como ICBF no tenían la capacidad para atender y cubrir todos los niños, muchos se quemaban con el cocinol y los mordían las ratas como lo narra el exdirector del ICBF en el libro por los niños de Colombia.
- Hoy han realizado todo lo ordenado por el ICBF, para que a cada una le otorguen el subsidio pensional, como los mismos funcionarios del ICBF les aseguraron, pero con el paso del tiempo el ICBF sigue reteniendo los SUBSIDIOS DE SOLIDARIDAD PENSIONAL, que nació en la Ley 1450 de 2011 y lo reglamento el Decreto 325 del 2022 del Ministerio del trabajo.
- Aducen que les están violando sus derechos, especialmente el debido proceso, este recurso mensual, es necesario para ellas poder sobrevivir, no cuentan con más ingresos, su avanzada edad ya no les permite trabajar, la mayoría están enfermas, es un abuso con ellas que por tantos años le sirvieron al estado y hoy el ICBF las engañe con información que no es real.
- Que el ICBF está retrasando y retardando la entrega de subsidios pensionales prometidos y asegurados de manera escrita mediante oficio con radicado No.202400000011932, donde les garantizaron que al finalizar la vigencia 2023 se contaría con 10.000 beneficiarias del subsidio a nivel Colombia y que para la vigencia 2024 serian 16.000 mil cupos, pero pasan los meses y lo años y el ICBF las vacila, colocándoles trabas cada día más grandes.



Rama Judicial
Consejo Superior de la Judicatura
República de Colombia

Radicado: 110013105 040-2025-10065-00

Clase: Tutela Primera Instancia

Accionantes: Ana Silvia Martín Jiménez, María Eugenia Gómez Triviño y Bertha Lucía Castro Grajales.

Accionados: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF y Ministerio del Trabajo.

Decisión: Niega por improcedente – Subsidiariedad

-. Frente al tema de la salud, en este momento ellas se encuentran desprotegidas, a pesar de que son catalogadas como población especial.

Por lo expuesto, solicitan que se le ordene al ICBF y al Ministerio del Trabajo, le gire el valor correspondiente al subsidio de solidaridad pensional; que se les tutele los derechos fundamentales invocados y las afilien automáticamente a todas al régimen subsidiado y no quedar desamparadas en salud.

2.- Admisión y respuesta de la entidad accionada.

La acción de tutela fue admitida mediante auto del 21 de abril de 2025 (*archivo 06 del expediente electrónico*).

2.1.- Respuesta del Ministerio de Trabajo.

La accionada allegó respuesta, aduciendo falta de legitimación en la causa por pasiva respecto de la solicitud de ingreso al programa de subsidio a la vejez para las exmadres comunitarias y sustitutas, esta entidad no es la que atiende las novedades de ingreso al Programa de Subsidio a la Vejez para Ex Madres Comunitarias y Sustitutas en sentido que es el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), el que reportará al administrador fiduciario del Fondo de Solidaridad Pensional, las novedades de ingreso y retiro de beneficiarios de acuerdo con la verificación del cumplimiento de los requisitos definidos en el Decreto 325 de 2022 y conforme con el procedimiento que para tal fin establezca el Ministerio del Trabajo.

El procedimiento de postulación y priorización se encuentra en el Manual Operativo del Programa de Subsidio a la Vejez para las Exmadres Comunitarias y Sustitutas, adoptado mediante la Resolución No. 0428 del 15 de febrero de 2023, donde el ICBF, identificará y postulará a aquellas Ex madres comunitarias y Ex madres sustitutas que cumplan con los requisitos de ingreso al Programa cuando existan los cupos exactos y disponibles respecto del número de aspirantes, evento en el cual no hay lugar a aplicar los criterios de priorización, posteriormente el ICBF, identificará y priorizará a las Ex madres comunitarias y Ex madres sustitutas que cumplan con los requisitos para acceder al Programa cuando el número de aspirantes sea superior al número de cupos disponibles, evento en el cual aplicará los criterios de priorización establecidos en el Manual dispuesto. El ICBF debe aplicar la metodología de priorización y conformar un listado con el fin de que una vez haya cupos ingresen primero las ex madres más vulnerables.

Recibidos los documentos de la postulación de aspirantes a ingresar al Programa de Subsidio a la Vejez de Ex Madres Comunitarias y Ex Madres Sustitutas, el Administrador Fiduciario, realizará el procesamiento de la documentación remitida para la validación de requisitos de cada uno de los postulados.



Finalmente, el ICBF tendrá a su cargo el Registro de Beneficiarios, en el que deberá consignar las novedades de ingreso y retiro de beneficiarios de acuerdo con la verificación y seguimiento del cumplimiento de los requisitos y condiciones de ingreso y permanencia en el Programa, las que serán reportadas al Administrador Fiduciario, una vez procesada y verificada la información del postulado, éste es ingresado a nómina adquiriendo la calidad de beneficiario y por tanto afiliado al Programa de Subsidio a la Vejez de Ex Madres Comunitarias y Ex Madres Sustitutas.

2.2.- El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – I.C.B.F. no allegó contestación en el término de traslado de la presente tutela o al momento de proferirse la decisión.

III-. CONSIDERACIONES

1-. procedencia de la acción de tutela

El artículo 86 de nuestra Carta Fundamental consagra la acción de tutela como un mecanismo procesal específico, directo, informal y sumario que tiene por objeto la protección concreta e inmediata de los derechos constitucionales fundamentales, en una determinada situación jurídica, cuando estos sean violados o se presente amenaza de su vulneración; precisándose destacar su naturaleza subsidiaria y residual, dado que su procedencia se restringe a la inexistencia de otros medios de defensa judicial o a la ineficacia de los mismos, como también a su utilización transitoria ante la presencia de un perjuicio irremediable que permita contrarrestar dicho efecto en forma temporal, con una operancia inmediata, urgente y eficaz, mediante el trámite de un procedimiento preferente, hasta tanto la autoridad correspondiente decida de fondo el asunto.

2-. Problema jurídico

¿Determinar si la acción de tutela es el mecanismo idóneo para amparar los derechos invocados por las accionantes?

3-. Procedencia de la acción de tutela, frente al Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar y al régimen jurídico del Sistema General de Pensiones aplicable a las madres comunitarias

En sentencia de unificación del año 2019 se anotó que *“frente a los casos acumulados, la Sala considera que se ejerció la defensa de modo razonable y proporcionado, si se tiene en cuenta que la eventual vulneración de los derechos fundamentales es actual y continua, al derivar en la falta de reconocimiento y pago de los aportes pensionales de un conjunto de accionantes que se encuentran cercanas a la edad pensional o la han superado”*¹.

Respecto de la subsidiariedad, en la providencia del 2019 se explicó que *“la*

¹ Sentencia SU-273 de 2019.



Constitución Política caracteriza a la tutela como un mecanismo subsidiario frente a los demás medios de defensa judiciales ordinarios, los cuales constituyen, entonces, instrumentos preferentes a los que deben acudir las personas que buscan la protección de sus derechos fundamentales². En relación con el caso sub lite, la Sala advierte que se supera este requisito, en la medida que si bien las accionantes cuentan con la acción de nulidad y restablecimiento del derecho para el reclamo de las prestaciones sociales derivadas de un eventual contrato realidad³, dicho medio de control no es eficaz ante la ocurrencia de un perjuicio irremediable, consistente en la afectación de los derechos pensionales de personas que en su mayoría, han superado la edad para acceder a una pensión de vejez”⁴.

Una explicación más de la sentencia SU-079 de 2018 frente a la subsidiariedad de la acción de amparo en estos casos, debe ser complementada teniendo en cuenta que, según se explicó en dicha providencia, «tratándose de las acciones de tutela instauradas por las personas que se han desempeñado o aún se desempeñan como madres comunitarias en el programa liderado por el ICBF, la jurisprudencia ha encontrado procedentes tales demandas de amparo, toda vez que se ha estimado que las accionantes son sujetos de especial protección constitucional, al establecer alguno de los siguientes requisitos:

- “- Encontrarse en una situación económica precaria que afecte su mínimo vital, lo cual se configura por el simple hecho de devengar un ingreso inferior a un salario mínimo mensual legal vigente⁵;
- ser parte de un segmento situado en posición de desventaja, como, por ejemplo, los sectores más deprimidos económica y socialmente⁶;
- hallarse en el estatus personal de la tercera edad⁷;
- afrontar un mal estado de salud⁸;
- ser madre cabeza de familia y/o víctima del desplazamiento forzado⁹”¹⁰».

Como lo ha sostenido la jurisprudencia de las Salas de revisión, la estructuración de tan solo una de las circunstancias señaladas impone al juez constitucional el deber de flexibilizar el examen de procedibilidad de la acción de tutela instaurada por aquellas personas que han cumplido o realizan la labor de madre comunitaria en el ICBF, “estudio que se debe ajustar a las condiciones físicas, sociales, culturales o económicas que han puesto en estado de debilidad manifiesta a ese grupo de personas por un tiempo considerablemente prolongado”¹¹»¹².

4.- Análisis del caso concreto.

En el caso bajo estudio, las accionantes consideran vulnerados sus derechos fundamentales invocados por las accionadas al no otorgarles y cancelarles el subsidio de solidaridad pensional reglamentado por el Ministerio del trabajo.

² Constitución Política, artículo 86 y Decreto 2591 de 1991, artículos 6 y 8.

³ Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia de unificación CE-SUJ2 5 de 25 de agosto de 2016.

⁴ Sentencia SU-273 de 2019.

⁵ Ver Sentencias T-978 de 2000, T-1081 de 2000, T-1117 de 2000, T-1605 de 2000, T-1674 de 2000, T-158 de 2001 y T-159 de 2001, reiterada en la T-480 de 2016.

⁶ Ver los Fallos T-018 de 2016 y T-480 de 2016.

⁷ Auto 186 de 2017.

⁸ Auto 186 de 2017.

⁹ Sentencia T-628 de 2012.

¹⁰ Sentencia T-639 de 2017.

¹¹ Ídem.

¹² Sentencia SU-079 de 2018.



En el escrito de tutela aducen que no cuentan con más ingresos para sobrevivir, que por su avanzada edad ya no pueden trabajar, la mayoría se encuentran enfermas, que por muchos años sirvieron al estado a través del ICBF, entidad que está retrasando y retardando la entrega de subsidios pensionales prometidos y, además, que también se encuentran desprotegidas en el tema de salud.

De conformidad con el subsidio al aporte en pensión a cargo del Fondo Pensional de Solidaridad que las actoras aquí reclaman, no puede entenderse causado debido a que, en algún momento, las tres madres aquí accionantes, que fueron beneficiarias del mismo, no realizaron el pago que legalmente les correspondía o adquirieron capacidad de pago para cancelar la totalidad del aporte a la pensión, existiendo unas causales en las que ellas incurrieron¹³ que determinaban la pérdida del derecho al subsidio y estaban asociadas a la necesidad de que: (i) *la madre comunitaria realizara un esfuerzo para el pago parcial del aporte*¹⁴; y (ii) *no sea beneficiaria de este subsidio a quien se le hubiese comprobado que podía pagar la totalidad del aporte*¹⁵.

De tal manera, tal como lo informó el Ministerio de Trabajo, las madres o exmadres comunitarias debían pasar por unos procesos de selección, postulación, priorización, gestión de novedades, registro de beneficiarios, programación para pago de subsidios, y debían cumplir ciertos requisitos de ingreso para poder acceder al programa de acuerdo a los cupos disponibles, para finalmente conformar un listado en el que ingresen primero las exmadres comunitarias más vulnerables (orden priorización).

También indicó que no podrán ser acreedoras del amparo constitucional unas madres comunitarias, a quienes se les probó *que tenían la capacidad para sufragar todo el aporte*¹⁶, o *quienes no cubrieron la diferencia entre la totalidad del aporte y el subsidio*¹⁷, es decir, el 20% de la cotización, pues los subsidios otorgados a través del Fondo Solidaridad Pensional se concibieron como de naturaleza temporal y parcial, de manera que el beneficiario realizara un esfuerzo para el pago parcial del aporte a su cargo¹⁸.

Las actoras únicamente aportaron como prueba al plenario el oficio con Nro. 202416000000119321 de fecha 2024-04-19, emitido por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar en 25 folios, el cual es el “*informe avances cumplimiento acta de acuerdo del 11 de febrero de 2023 con el sindicato de madres comunitarias SINTRACIHOB*”

¹³ Artículo 9 del Decreto 1858 de 1995, modificada por el Decreto 2414 de 1998 y 11 del Decreto 569 de 2004, Decreto 3771 de 2007. A su vez, estas mismas causales fueron compiladas en el Decreto 1833 de 2016.

¹⁴ Artículos 19 y 28 de la Ley 100 de 1993.

¹⁵ Parágrafo del artículo 26, ibídem.

¹⁶ Parágrafo del artículo 26, ibídem.

¹⁷ Artículo 19, ibídem.

¹⁸ Artículo 28, ibídem.



Rama Judicial
Consejo Superior de la Judicatura
República de Colombia

Radicado: 110013105 040-2025-10065-00
Clase: Tutela Primera Instancia
Accionantes: Ana Silvia Martín Jiménez, María Eugenia Gómez Triviño y Bertha Lucía Castro Grajales.
Accionados: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF y Ministerio del Trabajo.
Decisión: Niega por improcedente – Subsidiariedad

De acuerdo con todo lo expuesto, se observa que la controversia planteada no puede ser resuelta por el juez de tutela, dado el carácter subsidiario y residual de la misma, es decir, no es dable que por esta vía excepcional se determine a cuál de las partes le asiste la razón, como quiera que las actoras cuentan con otros medios a su alcance para dilucidar la controversia planteada; además, no hay evidencia o prueba de que las accionantes hayan agotado los recursos que tienen a su alcance por la vía gubernativa o a través del juez natural, por el contrario, pretenden acudir a esta acción que, se reitera, es de carácter residual y subsidiaria, pretermitiendo los recursos y procesos a su alcance, abrogando la competencia de otros jueces o autoridades.

Finalmente, las accionantes no acreditan dentro de la presente tutela, documentos o pruebas que infieran que ellas se encuentren en una situación precaria que afecte su mínimo vital, que estén catalogadas como personal de la tercera edad, que presenten enfermedades o mal estado de salud, que sean madres cabeza de familia y/o víctimas de desplazamiento forzado, casos que hagan necesaria la intervención temprana y prematura del juez constitucional o que amerite la priorización de sus casos particulares por parte del I.C.B.F., es decir, no se acredita la vulneración por parte de este de los derechos fundamentales de las accionantes para que proceda el amparo deprecado, lo que torna en improcedente la acción incoada.

En mérito de lo expuesto, **el JUZGADO CUARENTA LABORAL DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley, actuando como juez constitucional, **RESUELVE:**

Primero: **NEGAR** por improcedente el amparo de los derechos fundamentales invocados por las señoras **Ana Silvia Martín Jiménez, María Eugenia Gómez Triviño y Bertha Lucía Castro Grajales**, por las razones expuestas en esta providencia.

Segundo-. Informar que contra la presente decisión procede el recurso de impugnación que deberá interponerse dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación, por cualquier medio, especialmente a través del correo electrónico J40ctolbta@cendoj.ramajudicial.gov.co.

Tercero- En el evento de no ser impugnada esta decisión, por Secretaría remítase el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

Cuarto- Notifíquese a las partes por el medio más expedito y eficaz.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

El Juez,

DIDIER LÓPEZ QUICENO